

# **Recursos Públicos y Federalismo Provincial**

**Los factores distributivos de la infraestructura  
escolar en los municipios de la Provincia de Buenos Aires**



**USAL**  
**UNIVERSIDAD**  
**DEL SALVADOR**

**Marisol Argüello**

**arguello.marisol@gmail.com**

**Marzo 2012**

**Tutora: Lic. Carla Carrizo**

## ÍNDICE

<b>1. Introducción.....</b>	<b>2</b>
1.1. Implicancias académicas y prácticas.....	5
1.2. Partes en que divido el trabajo.....	8
<b>2. Presentación de los hechos .....</b>	<b>9</b>
<b>3. Planteo del problema .....</b>	<b>12</b>
<b>4. Marco Teórico.....</b>	<b>13</b>
<b>4.1. Análisis histórico</b>	
4.1.1. Proceso de institucionalización del federalismo.....	14
<b>4.2. Análisis desde el derecho político</b>	
4.2. 1. Proceso de desfederalización y estado actual.....	20
<b>4.3. Análisis desde la ciencia política.</b>	
4.3.1. Democracia y Federalismo.....	26
4.3.2. Construcción político partidaria federal.....	31
4.3.3 Toma de decisiones y legitimación del gobierno.....	34
4.3.4. El Federalismo Municipal.....	38
<b>5. Hipótesis.....</b>	<b>42</b>
<b>6. Prueba de hipótesis .....</b>	<b>43</b>
<b>7. Resultados .....</b>	<b>47</b>
<b>8. Conclusión.....</b>	<b>49</b>
<b>9. Bibliografía.....</b>	<b>56</b>
<b>10. Anexo metodológico.....</b>	<b>59</b>

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación se centra en los criterios de asignación recursos económicos, en este caso en términos de obra pública, poniendo énfasis en los intereses y afiliaciones políticas, partidarias y electorales del gobierno provincial en la interacción con los municipios. El objetivo general es estudiar cómo inciden los recursos y características políticas de los municipios en la distribución de recursos económicos de la Provincia al interior de la misma. Determinando si se mantiene la misma relación que la literatura dominante observa en la distribución, interacción y negociación de recursos políticos y económicos a nivel nacional – provincial. A partir de eso se pretenderá contestar a las siguientes preguntas que permiten comprender con mayor profundidad el tema: ¿El nivel de apoyo económico que la provincia le brinda a cada municipio depende de las características políticas del mismo? ¿O depende de la situación socioeconómica de la población del municipio? ¿Incide en esta relación la coyuntura electoral? Asimismo, ¿Varía la interacción entre estas variables de acuerdo a la legitimidad de origen de los intendentes?

Como lo especifica la Ley de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires (1959), ésta es entendida como *“todas las construcciones, instalaciones y obras en general que ejecute la Provincia por intermedio de sus reparticiones, por sí o por medio de personas o entidades privadas u oficiales, con fondos propios de aportes nacionales, municipales o de particulares [...]”*, puede ser estudiada desde múltiples perspectivas.

Desglosando la definición normativa, *“todas las construcciones, instalaciones y obras en general”*. Esto implica una gran variedad de obras, destinadas a satisfacer distintas demandas de la sociedad en la materia. Aquí se evidencia el primer objeto de estudio que pretende analizar la composición y tipo de obras que se ejecutan. Tendrá un impacto distinto la construcción de un mausoleo para que descansen los restos de un ex presidente que la construcción de una escuela rural o la instalación de redes cloacales en un barrio del conurbano sur. Es decir, el estudio de qué tipo de obras son las que se ejecutan y cómo se distribuye la inversión de acuerdo a esto.

*“Que ejecute la Provincia por intermedio de sus reparticiones, por sí o por medio de personas o entidades privadas u oficiales”*. El hecho de estudiar quién es el que ejecuta

implica ver qué actores están involucrados. Cada actor tendrá sus intereses y buscará realizarlos de acuerdo a la influencia económica y política que posea. Éstos, pueden buscar influenciar las decisiones tomadas por la administración pública a favor de sus intereses, utilizando sus recursos políticos (Dahl, 1968: 23)<sup>1</sup>. A partir de la ejecución, cada actor procurará capitalizar la finalización de la obra ya sea en términos de legitimación, rédito económico o simplemente bien común. Lógicamente, una entidad privada buscará la rentabilidad del proyecto, vendiendo los servicios de su empresa. No así debería suceder con una entidad oficial que debería centrar sus esfuerzos en el bien común y, sí quizás evaluar el impacto a los efectos de la legitimación de su poder por el impacto positivo de la obra como respuesta a demandas existentes.

*“Con fondos propios de aportes nacionales, municipales o de particulares”*. El origen de los fondos y la distribución de los mismos es el factor a analizar a la hora de ver el tema desde una óptica federal. Cuando este indicador económico muestra criterios discordantes con aquellos establecidos por la forma constitucional es pertinente hacer un análisis al respecto. Puede observarse en números qué cantidad de dinero es destinada a cada distrito y el origen de esos fondos, prestando particular atención a la distribución de la inversión en obras públicas y la determinación de las mismas en torno a decisiones centralistas que redundan en un funcionamiento unitario del Estado.

En principio se estudiará la relación del gobierno nacional con los gobiernos sub-nacionales, según la perspectiva de análisis de la Ciencia Política de las democracias federales. A partir de ello se podrá observar si la naturaleza de la misma se mantiene a nivel provincial y municipal. También se considerará la normativa vigente, desde un análisis de derecho político y constitucional, para poder contrastarla con el funcionamiento real del federalismo en Argentina. Contrastando esto con las características observadas de la distribución de recursos económicos y la influencia en la misma de las características políticas, ubicándose en un punto dentro de una línea que en un extremo tiene a la democracia formalmente institucionalizada y a la democracia informalmente institucionalizada (O'Donnell, 1996).

---

<sup>1</sup> El autor define recurso político como *“un medio mediante el cual una persona puede influir en el comportamiento de otras personas”*.

El caso que se estudiará será acotado a la Provincia de Buenos Aires, particularmente a La Dirección Provincial de Infraestructura Escolar (D.P.I.E.), que ejecuta obras en general en escuelas públicas, con fondos de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires (D.G.C. y E.). El universo de análisis serán todos los municipios de Buenos Aires, dentro de la línea temporal que va desde el año 2007 hasta el año 2011.

El presente trabajo se ubica dentro de una nueva literatura en ciencia política que ha focalizado su atención en las dificultades que presenta el proceso de toma de decisiones en las democracias federales al combinar objetivos no siempre compatibles entre construcción política, democracia y federalismo. Como lo informan Elazar (1994), Watts (1996), Stepan (1998) y otros autores las democracias federales no solo son escasas comparadas con las unitarias sino más difíciles de gobernar. Hay menos cantidad de democracias federales pero la incidencia de éstas es mayor en términos de la cantidad de gente que experimenta su ciudadanía bajo este contexto institucional. En el marco de esta nueva agenda de investigación, el impacto del federalismo en el funcionamiento de la democracia argentina a partir de 1983 ha sido analizado desde distintos enfoques no siempre coincidentes. En efecto, mientras desde un enfoque basado en el derecho (Demicheli, 1955; 1962; Frías, 1980; 1987; Hernández, 2008; Zorraquín Becú, 1958) la democracia argentina exhibe un déficit de federalismo, desde un enfoque basado en la ciencia política la mayoría de los autores coincide en afirmar que la democracia argentina no exhibe poco sino mucho federalismo y que la estructura de este diseño federal es distorsivo y tiende a generar asimetrías entre provincias y es influido por ciclos de inestabilidad política (Benton, 2003). No obstante, más allá de estas diferencias de enfoques la mayoría de los autores desde distintas disciplinas coinciden en señalar que en la democracia federal argentina los factores políticos, electorales y partidarios tienden a ser dominantes en la asignación de los recursos públicos (independientemente del tipo de política que se implemente) generando así una práctica federal distorsiva para todas las provincias en general que afecta la calidad de la democracia a nivel provincial y nacional (Gervasoni, 2006; Leiras, 2007).

### **1.1. Implicancias académicas y prácticas**

Desde el punto de vista profesional, tanto académico como práctico, el presente trabajo es de importancia para la Ciencia Política en cuanto a tres temas que forman parte del estudio de la misma:

#### ***a. Políticas públicas***

A los efectos de comprender y analizar el funcionamiento de un gobierno, es fundamental estudiar sus políticas públicas y el impacto de las mismas. Sin embargo, en el presente trabajo el centro del análisis no estará en el impacto de las obras públicas sino en el proceso previo de toma de decisión. El punto es que hay una cantidad de demandas en términos de obras públicas y antes de que estas se ejecuten hay un proceso de priorización de las demandas y de toma de decisiones que hace que algunas prosperen y otras no. Desde una óptica federalista, se busca evaluar si esta priorización y toma de decisiones respeta la forma federal establecida por la constitución o si va en contra de la misma.

Mediante la observación de la ejecución de obra pública de manera diferenciada en cada municipio de Buenos Aires se podrá analizar la aplicación y ejecución de políticas públicas en términos de educación, infraestructura escolar, inversión pública, etc. Esto en tanto hay muchas demandas de carácter edilicio en referencia a las escuelas, que es lo que le atañe en esta cuestión a la D.P.I.E., y un presupuesto acotado que no permite satisfacer a todas ellas. Esta cuestión, que en última instancia hace a la gobernabilidad, por la capacidad que tenga el Estado de responder a las demandas, tiene que ser definida a través de la elaboración de políticas públicas que contemplen las necesidades y puedan definir las acciones más satisfactorias al respecto.

En segundo término, una vez analizado el curso de acción llevado a cabo en el tema que trata este trabajo, se pueden identificar cuáles son los factores de la toma de decisión e implementación de las políticas públicas que deberían mejorarse para lograr el éxito de las mismas, es decir, satisfacer las demandas de manera eficaz.

Por último, habiendo identificado lo anterior, se pueden establecer nuevos cursos de acción y alternativas de solución a las demandas que permitan llegar a los objetivos propuestos. Esto, sin embargo, correspondería a un análisis posterior al presente trabajo, en el que el mismo cobraría relevancia al momento de analizar los dos puntos anteriormente